

LA ADMINISTRACION INSPECTORA (*)

Por

JOSÉ BERMEJO VERA
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: 1. Introducción.—2. Concepto y significado de la inspección.—3. Contenidos y alcance de la potestad.—4. Los principales tipos de inspección.—5. Los vínculos entre el principio de coordinación y la potestad de inspección.—6. Límites relevantes del ejercicio de la potestad.—7. La forma y procedimiento de inspección. En especial, las Actas.—8. Algunas consecuencias positivas y negativas del ejercicio de la potestad.

1. INTRODUCCIÓN

Las Administraciones públicas del presente están adquiriendo —han adquirido ya— una nueva e importante dimensión. Desde el frontispicio de la actividad tradicional de la Administración estable, aunque nunca inmutable, diseñada a partir del clásico trípode —policía, fomento, servicio público (1)—, e intercambiable en sus técnicas operativas (2), en la actualidad se observa una sorprendente mutación. Sectores o ámbitos de la acción pública —de «materias» o «títulos competenciales» nos aconseja hablar la Constitución española de 1978— que nuestras Administraciones habían tomado, a partir de los mandatos de la Ley, claro está, como objeto de intervención típica o elementos consustanciales de su existencia o su propia razón de ser vuelven a sus orígenes lógicos de acción privada o particular,

(*) Este trabajo, que se publicará en el libro homenaje preparado para su jubilación, está dedicado a mi queridísimo amigo Ramón MARTÍN MATEO, «el entrañable Maestro Mateo» de tantos momentos vividos auténticamente. He tenido el placer, y el honor, de vivir con él alguno de esos instantes, comprobando sus múltiples capacidades y acendrados valores. Ahora, en su jubilosa —hablando burocráticamente— despedida, le hago simbólica entrega o devolución de algo de lo que atesoré, espiritualmente, gracias al maestro Ramón MARTÍN MATEO, con el ferviente deseo y leal compromiso de no olvidar jamás sus muchas lecciones.

(1) A esta trilogía clásica, que todavía conserva su fundamental valor pedagógico, añadió VILLAR PALASI, como es sabido, una cuarta dimensión, la de la gestión económica industrial, en su importante trabajo *La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo*, publicado en el núm. 3 de esta REVISTA (1950) y, luego, en su libro *La intervención administrativa en la industria*, Madrid, 1964.

(2) El denominado, por VILLAR PALASI, principio de intercambiabilidad de las técnicas administrativas es, en la actualidad, especialmente visible en el fenómeno de privatización o desregulación al que más tarde aludiremos.

más allá incluso de lo recomendable. A ello fuerzan, por lo demás, no sólo unas corrientes ideológicas predominantes, sino por encima de todo, y aunque sea a modo de derivación lógica, la combinación integradora de estructuras estatales, no desde la vieja imposición del más fuerte cuajada en las organizaciones «imperiales», sino *ex voluntas populi* (3). «Más Estado, menos Administración», subtitulaba expresivamente nuestro homenajeado uno de sus libros (4), advirtiendo sobre el «panadministrativismo» y detectando inequívocas tendencias hacia la liberalización de la economía o *reducción del intervencionismo administrativo*. En definitiva, si el crecimiento de la acción administrativa a modo de policía, fomento, prestación directa o servicio público y gestión industrial alcanzó cotas inequiparables al momento crucial de su origen, el decrecimiento provocado por las tendencias «privatizantes» o «desreguladoras» —ambos términos son desde luego odiosos, desde la perspectiva jurídica— genera otras modalidades distintas en su concepción y eficacia, que amenazan la propia esencia de la diversificación funcional tripartita del poder (5), y, sobre todo, la misión o tarea de las Administraciones públicas, originariamente derivada de la relevante función constitucional que les ha sido asignada. Y es que, efectivamente, la indubitable existencia de intereses generales, en su más noble y amplio significado, continúa explicando y justificando unas Administraciones «poderosas», pero con poderes diferentes o, al menos, *utilizados* de forma distinta.

Es notoria, en estos tiempos, la utilización generalizada de la potestad o actividad de inspección. A ella le dedico las líneas que siguen, por entender que, en el fondo y en la forma, nos encontramos ante una modalidad de acción administrativa de muy destacados efectos para la revisión conceptual del quehacer de las Administraciones públicas.

2. CONCEPTO Y SIGNIFICADO DE LA INSPECCIÓN

Se habla de actividad, función o potestad de inspección, sin excesiva precisión en este momento, para identificar unas actuaciones,

(3) Me refiero, fundamentalmente, a la integración en la Unión Europea. Una excelente explicación de sus orígenes, evolución y efectos, en Ricardo ALONSO GARCÍA, *Derecho comunitario*, Ed. CEURA, Madrid, 1994, muy especialmente págs. 19 a 39.

(4) Ramón MARTÍN MATEO, *Liberalización de la economía. Más Estado, menos Administración*, Ed. Trivium, Madrid, 1988.

(5) La existencia del Tribunal Constitucional, *de facto*, aunque no *de iure*, ha influido muy seriamente, según mi criterio, en la clásica repartición tripartita.

más o menos genéricamente previstas en el ordenamiento jurídico, que habilitan a las Administraciones públicas para llevar a cabo funciones de comprobación o constatación del cumplimiento de la normativa vigente, en su sentido más amplio, esto es, incluidas muy especialmente las condiciones y requisitos de orden técnico, consecuencia inherente de la imposición que a determinadas personas, actividades, instalaciones, objetos y productos hacen ciertas normas jurídicas. El motivo principal de la dotación y ejercicio de estas funciones de inspección y control es, en cualquier plano, la seguridad. Pero, como muy acertadamente señala el preámbulo de una norma aragonesa, el correcto ejercicio de las competencias de inspección y control —en este caso, referido a seguridad de productos, equipos e instalaciones industriales— provoca una benéfica repercusión económica y social, cuando se conjugan armónicamente principios tales como agilidad en la acción, confianza en la actuación de los técnicos competentes y estricta fiabilidad de los mecanismos de supervisión y control (6).

Es evidente que la actividad de inspección no resulta novedosa en nuestro Derecho. La amplísima tradición de las inspecciones, por ejemplo, laboral o tributaria lo demuestra. Respecto a la primera, la exposición de motivos de la recentísima Ley de 14 de noviembre de 1997, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, advierte que «este tipo de inspección dispone en España de una acreditada tradición». Respecto a la segunda, aunque de menor tradición, vino exigida desde la realización más o menos efectiva del principio constitucional de contribución equitativa a las cargas públicas (7). No podrían dejar de mencionarse actividades inspectoras tan tradicionales como las de aduanas o fronteras, sanitarias y alimenticias o de establecimientos crediticios, por citar sólo algunas de las más conocidas. Ahora bien, y como se ha dicho antes, las tendencias de liberalización de la economía o de reducción del intervencionismo admi-

(6) Decreto 67/1998, de 31 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de vigilancia del cumplimiento de la legislación vigente sobre seguridad de productos, equipos e instalaciones industriales asignado a los Organismos de Control en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón. Este Decreto regula las funciones de este tipo de Organismos de Control, a partir de los principios y requisitos básicos que establece la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, y el Reglamento Estatal de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial, aprobado por el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre.

(7) Un primer Reglamento de la inspección tributaria data de 1926 (Real Orden de 13 de julio). Pero fue la Ley General Tributaria, de 28 de diciembre de 1964, en sus artículos 109 a 113 (comprobación e investigación) y 140 a 146 (inspección, específicamente), la que estableció normas fundamentales para el desarrollo de la inspección. En desarrollo de esta Ley se promulgaron sucesivamente abundantes normas, que fueron modificando el viejo Reglamento de la inspección, hasta que se promulgó el Reglamento General de la Inspección de los Tributos, por Real Decreto 939/1986, de 25 de abril.

nistrativo inclinan la balanza del lado de la abstención de las Administraciones en las prestaciones directas —servicios públicos en régimen de gestión directa— o indirectas —servicios prestados por concesionarios o «autorizados»—, pero con la compensación lógica del incremento de la función o actividad de inspección (o supervisión, vigilancia, comprobación, investigación, etc.) de las actividades «reconvertidas» o «abandonadas». Así lo exigen los intereses públicos, que si, efectivamente, pueden ser servidos y respetados también desde el sector privado, y así lo demuestra la tradicional acción de colaboración de los particulares con la Administración (8), no es menos cierto que requieren cierto control de su desarrollo y efectividad.

Ahora bien, cuando tratamos de la actividad, función o potestad inspectora evocamos, implícitamente, una acción pública, quíerese decir de titularidad pública, con independencia de que su prestación efectiva se acomode también al principio de disociación entre la titularidad de las funciones y su ejercicio. Aquí nos limitaremos, exclusivamente, a identificar los aspectos más relevantes de tal actividad, aunque, personalmente, prefiero considerarla jurídicamente como *potestad*. Si para precisar el concepto técnico de potestad identifica, con razón, GARCÍA DE ENTERRÍA «toda acción administrativa que se nos presenta así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido», aquí nos encontramos indudablemente ante una auténtica potestad. En efecto, siguiendo a GARCÍA DE ENTERRÍA, esta potestad de inspección «no se genera en relación jurídica alguna, ni en pactos, negocios jurídicos o actos o hechos singulares, sino que procede directamente del Ordenamiento»; «tiene un carácter genérico y se refiere a un ámbito de actuación definido en grandes líneas o direcciones genéricas»; frente a ella «no corresponde ningún deber, positivo o negativo, sino una simple sujeción o sometimiento de otros sujetos (normalmente de un círculo de sujetos), a soportar sobre su esfera jurídica los eventuales efectos derivados del ejercicio de la potestad»; como las demás potestades, «son inalienables, intransmisibles e irrenunciables..., son también imprescriptibles», y «son, en fin, inagotables e idénticas a través de su ejercicio, que más que consumirlas, las confirma. Son también insusceptibles de modificación por el titular; sólo la Ley, en que tiene su origen, puede alterarlas o extinguirlas» (9). Desde esta perspectiva, es indiscutible la concurrencia de tales características en la acti-

(8) El sentido y funcionalidad de este tipo de acción administrativa se explica, sintéticamente, en el libro, dirigido por mí, *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Ed. Civitas, 3.ª ed., Madrid, 1998.

(9) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Ed. Civitas, 8.ª ed., Madrid, 1997, págs. 433 y ss.

vidad de inspección. La potestad de inspección, en definitiva, es principalmente una potestad consustancial a la actividad de control (10), siempre de trámite o interlocutoria de decisiones definitivas que se adoptan, precisamente, tras la realización material de la inspección.

Pero esta potestad de inspección, por su especial relevancia y por lo que luego se dirá, debe encontrarse expresamente atribuida a las Administraciones en el Ordenamiento jurídico, aunque su alcance o contenido sea difícil de definir, llegándose a calificar en algún caso, con evidente exageración, como «sistema» (11). De ahí que resulte exigible la colaboración de los particulares, que no es sólo voluntaria, sino obligatoria, aunque «sólo en los casos previstos en la Ley». Así, textualmente, lo señala el artículo 39 de la Ley 30/1992, de Bases de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992 (12).

Conviene, por ello, delimitar con toda la precisión posible esta potestad en su vertiente *funcional*, dado que el deber imputable a los ciudadanos tiene un contenido activo o de prestación, verosíblemente contrastable y, a veces, incompatible con otros relevantes derechos de los obligados. Es, pues, aconsejable examinar el alcance y contenido de la «potestad» desde todas sus dimensiones, poniendo énfasis, quizás, en la titularidad *activa* de las Administraciones públicas, pero sin dejar de lado el análisis de los aspectos *pasivos*, es decir, del contenido de las obligaciones concretas de quienes sean susceptibles de sujeción a dicha potestad.

(10) Esa es la razón por la que algún autor, de manera indirecta, la incluye como actividad «de policía» (José Ramón PARADA, *Derecho Administrativo*, tomo I, Ed. Marcial Pons, 9.ª ed., Madrid, 1997, págs. 440 y ss.). Otros autores, como se verá luego, descubren características originales, diferentes, por tanto, de la clásica actividad «policial». La Sentencia del Tribunal Constitucional 96/1996, de 30 de mayo, dictada en recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia acumulados contra determinados preceptos de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, y el Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de bancos privados e instalación en España de entidades de crédito extranjeras, considera a la «inspección como una manifestación de potestad pública», enmarcada en las que denomina «potestades de obtener información» (Fundamentos Jurídicos VII y XXVI).

(11) Así, precisamente, se califica en el preámbulo de la citada Ley de 14 de noviembre de 1997 (y lo mismo en su art. 1), ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

(12) Aunque las reservas legales establecidas en normas con rango de Ley tienen es caso valor, lo cierto es que, en este tema, esta reserva asegura las garantías de los ciudadanos sometidos a inspección, impidiendo que normas reglamentarias aprobadas por las Administraciones públicas —y particularmente por los Ayuntamientos— puedan establecer, al margen de las Leyes, nuevos deberes de colaboración forzosa en la actividad inspectora.

3. CONTENIDOS Y ALCANCE DE LA POTESTAD

La función o potestad inspectora es, en primer lugar, actividad de «ejecución», lo que teniendo en cuenta el principio constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como su mayoritaria interpretación doctrinal y jurisprudencial, significa que la *inspección* correspondería a las Comunidades Autónomas (13). Además, compete a las Administraciones que el legislador señala, aunque, a diferencia de otras manifestaciones de potestad, la inspección se afecta fundamentalmente a órganos administrativos «personalizados», esto es, con personal habilitado por la Administración —funcionario, por lo común, aunque no necesariamente, como veremos— y técnicamente preparado para el desarrollo de una función que es fundamentalmente preparatoria de la decisión de los órganos administrativos *activos* o *decisorios*. Esta exigencia es especialmente visible en la inspección sociolaboral o en la tributaria, en cuyos ámbitos existe reserva específica de la función a determinadas clases de *funcionarios* (14). Las Administraciones legalmente habilitadas pueden así obtener información, comprobar, examinar, vigilar, investigar hechos, actos, actividades en general, situaciones, do-

(13) Como actividad de «ejecución» —*funcionalmente hablando*— y de acuerdo con el principio de «federalismo de ejecución» alemán (art. 83 de la Ley Fundamental), ampliamente estudiado en la doctrina española. Por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, 1983, y A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones de funcionamiento entre el Poder central y los Entes territoriales*, Madrid, 1985.

Sin embargo, y como ocurre con el resto de las «potestades», la interpretación que se deriva de este principio, llevada a rajatabla, conduce al absurdo. Porque, efectivamente, como las potestades expropiatoria o sancionatoria, la de inspección *debe ser* ejercida por la Administración competente en la materia principal, constituyendo una especie de anejo indisoluble de aquélla, sin perjuicio de su transferencia, delegación o encomienda. Y así ha sido interpretado por nuestro Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones, desde las Sentencias de 8 de junio y 11 de mayo de 1989. Por su relación con el tema, véase una muestra en la Sentencia 278/1993, de 23 de septiembre, en la que el Tribunal asigna la titularidad del Estado sobre las competencias de gestión del servicio público de televisión, lo que acarrea las potestades ejecutivas de inspección y control, anulando así el Decreto catalán 270/1985, de 19 de septiembre (véase, sobre todo, el Fundamento Jurídico 3).

(14) El artículo 140 de la Ley General Tributaria atribuye la facultad de inspección a la (*sic*) «Inspección de los tributos», pero el Reglamento General de la Inspección reserva esta actividad a los inspectores y subinspectores, estableciendo una auténtica distribución competencial entre los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos correspondientes. El artículo 2 de la Ley de Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social establece una división similar entre inspectores y subinspectores. Sobre la necesidad de asegurar la formación y cualificación de las personas que desarrollan actividades de inspección, véase el libro colectivo *La Inspección de Consumo en el contexto de la actuación administrativa*, Ed. Gobierno Vasco, Vitoria, 1992, y especialmente mi propio trabajo: «El Inspector de Consumo como profesional: cualificación profesional deseable. Formación específica necesaria: niveles de especialización. Tendencias en el marco español y de la CEE.», *ibidem*, págs. 71 y ss.

cumentos, operaciones, siempre que tales elementos sean «debidos»; esto es, que las diferentes personas físicas o jurídicas estén, positiva o negativamente, obligados a llevar a cabo de la manera, o bien previamente determinada por las normas, o bien sin que se contradigan aquéllas.

En segundo lugar, desde el punto de vista de la convencionalmente denominada titularidad pasiva, es decir, de los obligados a soportar la inspección, sólo las personas físicas o jurídicas que las Leyes determinen deben someterse al control que se deriva de la potestad de inspección, en la medida que precisamente prescribe la norma. Sin embargo, hay supuestos de colaboración genérica o universal, como es el caso de la «inspección fiscal o tributaria», con la que deben colaborar ya no solamente los contribuyentes o sujetos obligados tributariamente, sino «todos», tal y como dispone el artículo 111 de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1964 (15). Naturalmente, el grado o nivel de la colaboración es muy diferente en estos casos, como lo son las medidas e instrumentos de que dispone la Administración titular activa para exigir dicha colaboración. De ello hablaremos específicamente más tarde.

La potestad o función de inspección constituye una pieza muy importante para lograr el cumplimiento de la legalidad, pues garantiza el cumplimiento de las normas reguladoras, el ejercicio de la libertad de empresa y permite el asesoramiento y colaboración de los afectados. En opinión de RAZQUIN LIZARRAGA, «la perspectiva negativa con que normalmente se considera la función inspectora, se contrapesa con una función complementaria —pero no menos importante— de realizar una actuación positiva que preventivamente procure el cumplimiento de la legalidad» (16). También Eloísa CARBONELL entiende que «la función inspectora es uno de los medios por los que la Administración lleva a cabo su misión de vigilancia y control que, básicamente, supone la observación directa por los agentes administrativos de la realidad controlada» (17). Del mismo parecer es, en general, Marta FRANCH, para quien «la inspección comprendería un conjunto de acciones, realizadas por la Adminis-

(15) Precisamente sobre la constitucionalidad de esta obligación genérica, muy polémica, se pronunció en sentido favorable el Tribunal Constitucional en su conocida Sentencia de 26 de abril de 1990 («BOE» de 30 de mayo), al resolver un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Reforma de la mencionada Ley General Tributaria (Ley de 26 de abril de 1985).

(16) José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA, *Derecho público del transporte por carretera*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1995, págs. 239 y ss.

(17) Eloísa CARBONELL PORRAS, *Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano por carretera*, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1993, págs. 407 a 410.

tración pública, que tienen por objeto investigar y comprobar que los sujetos afectados cumplen las normas jurídicas» (18). También HERNÁNDEZ MARQUÉS considera que las de supervisión e inspección constituyen auténticas potestades, que habilitan para llevar a cabo la vigilancia y comprobación del cumplimiento de la disciplina de un determinado sector. Para este autor, en la potestad «existe una doble vertiente: la material, en cuanto que el poder reconocido es para tutelar el sistema y vigilar la observancia de las disposiciones existentes que lo ordenan, y la formal, que alude a la vía de comprobación» (19).

4. LOS PRINCIPALES TIPOS DE INSPECCIÓN

Las modalidades de potestad son de una impresionante variedad, pues allá donde las normas de rango legal o reglamentario, incluso las de rango inferior que las contemplan —como pueden ser, naturalmente, las Circulares, Instrucciones o Resoluciones que vienen a precisar aquéllas—, establecen requisitos o condiciones de obligado cumplimiento, están justificadas y, por regla general, perfectamente previstas las posibilidades de inspección, supervisión, vigilancia o investigación. Dada su extremada variedad, resultaría sumamente complicado llevar a cabo una relación exhaustiva de las normas que las prevén, porque, en términos generales, la potestad de inspección puede afectar a objetos (vehículos, laboratorios, bienes públicos, residuos, etc.), personas físicas (deportistas, contribuyentes, etc.) y, claro está, a personas jurídicas (Sociedades mercantiles, y, específicamente, Entidades de crédito y banca o seguros, de mediación o de valores, Entes públicos u Organismos no gubernamentales incluidos, etc.). Cabría pensar, incluso, dicho sea coloquialmente, en las «intenciones», como, por ejemplo, ocurriría en los supuestos de verificación y control de la política europea sobre la libre competencia, pues los órganos encargados de verificar y comprobar el cumplimiento de la normativa europea en ese ámbito no se limitan al control de actividad o hechos consumados, sino también al de las operaciones, proyectos, incluso propósitos, atentatorios contra aquellos principios y normas (20).

(18) Marta FRANCH I SAGUER, *Intervención administrativa sobre Bancos y Cajas de Ahorro*, Ed. Civitas, Madrid, 1992, págs. 316 y ss.

(19) Hilario HERNÁNDEZ MARQUÉS, «Las potestades de dirección y supervisión. Especial referencia a las del Banco de España», en el volumen colectivo *Estudios de Derecho Público Bancario*, Ed. Ceura, Madrid, 1987, págs. 115 y ss.

(20) Real Decreto de 27 de febrero de 1998 («BOE» de 7 de marzo), regulador de la aplicación en España de las reglas europeas de la competencia.

Ahora bien, por lo general, las potestades de inspección suelen tener una naturaleza mixta, es decir, afectan a la vez a los sujetos, su actividad o sus bienes (objetos o productos).

Tal vez sea la más problemática y polémica la que podríamos denominar *autoinspección*, que atribuye a determinados órganos de una determinada Administración pública la facultad de comprobar o constatar el cumplimiento de la normativa por parte de sus propios órganos y servicios. Es prototipo de esta modalidad la Inspección General de Servicios de la Administración General del Estado, que, según el artículo 15 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, de 17 de abril de 1997, analiza la actuación de los órganos de la Administración, evaluando sus actividades, proponiendo la adopción de medidas o reformas para el más adecuado funcionamiento de los diferentes servicios, informando sobre el grado de cumplimiento de la normativa y, en ocasiones, preparando expedientes de represión de conductas contrarias a dicha normativa (21).

Se puede detectar otra diferente modalidad de la inspección en los casos que el legislador ha previsto que una Administración pública compruebe o verifique el cumplimiento preciso y riguroso de las competencias de otra Administración, bien porque se deriven de una transferencia funcional por parte de la Administración a que corresponde la potestad o bien por deberes u obligaciones previstos en la Ley en función de la determinada posición constitucional que unas y otras Administraciones ostentan. Ello afecta, incluso, a las relaciones interadministrativas de carácter internacional. Así, por ejemplo, el Tratado de la Unión Europea dispone que algunas Instituciones de la Unión pueden ejercer funciones de comprobación del cumplimiento de las normas vigentes sobre las competencias y actividades que se derivan de las mismas por parte de determinadas Administraciones de los Estados miembros (22).

Un supuesto corriente de esta modalidad de inspección se produce entre Administraciones en cuya relación existe a favor de una de ellas cierto grado de «supremacía», como es el caso de la Adminis-

(21) Orden Ministerial de 11 de abril de 1994. Igual ocurre en las diferentes Comunidades Autónomas. En Aragón fue creada por el Decreto 104/1985, de 29 de agosto.

(22) Es el supuesto de la facultad de la Comisión Europea para examinar permanentemente, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayudas previstas en el Tratado y su normativa derivada (antiguo art. 93 del Tratado de la Unión, al que corresponde el 88 en la versión derivada del reciente Tratado de Amsterdam, de 2 de octubre de 1997). Mucho más claramente, el antiguo artículo 213 (284 en la versión procedente de la firma del Tratado de Amsterdam), donde se faculta a la Comisión para «recabar todo tipo de informaciones y proceder a todas las comprobaciones necesarias, dentro de los límites y en las condiciones fijadas por el Consejo, de conformidad con las disposiciones del presente Tratado», para la realización de todas las funciones que le han sido atribuidas.

tración General del Estado sobre las Administraciones locales, e incluso de las Administraciones autonómicas sobre las Administraciones locales de su ámbito territorial. Naturalmente, el ejercicio de estas formas de actuación inspectora *presupone* bien la previa delegación de competencias de las Administraciones teóricamente «supremas» o bien la existencia de una norma legal que la autorice expresa o implícitamente (23). Concretamente, el artículo 56 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985, permite la delegación de competencias de la Administración General del Estado en las Administraciones locales, en cuyo caso aquélla se reserva la competencia de inspección. Normalmente, y aunque no existe previsión legal expresa, la posibilidad de que el órgano autonómico competente adopte medidas reguladas en la Ley del Suelo, a propósito de la protección de la legalidad urbanística, cuando requerido el Ayuntamiento a estos efectos no las adopte en determinado plazo, presupone también la posibilidad de que dicho órgano autonómico ejerza facultades vinculadas a este tipo de potestad. El derogado artículo 260 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1992 —por inconstitucionalidad, dado su carácter «supletorio»— atribuía escuetamente la competencia sobre «inspección urbanística» a «los órganos de la Administración autonómica y local, dentro de sus respectivas competencias, y de acuerdo con la legislación vigente», sin más especificaciones (24).

Alguna norma autonómica, sin embargo, va mucho más lejos, como es el caso de la Ley de 10 de febrero de 1984, de la Comunidad de Madrid, sobre medidas de disciplina urbanística, que llega a atribuir un carácter enunciativo, no limitativo, a las funciones de los «inspectores urbanísticos». Como afirma CASINO RUBIO, «desde esta perspectiva, el específico contenido de la inspección urbanística debe buscarse —y explicarse— en atención a la doble función que ésta cumple (al igual que en el resto de las distintas esferas jurídico-administrativas en las que juega la actividad inspectora) en el ámbito urbanístico: por un lado, y en primer lugar, la función preventiva, tratando de reducir al máximo posible la indisciplina urbanística, mediante la acción de vigilancia y control; y, de otro, la función de asegurar la aplicación de los mecanismos de reacción pre-

(23) Con el desarrollo del principio constitucional de autonomía local (arts. 137 y ss. CE, Real Decreto de 16 de junio de 1979 y Real Decreto-Ley de 16 de enero de 1981), como es sabido, desapareció el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, que llevaban a cabo funcionarios estatales (Disposición final 2.ª del Real Decreto 2856/1978 luego anulado por Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 1983 y otras muchas).

(24) Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.

vistos en el Ordenamiento contra la transgresión de la legalidad urbanística» (25). Sucede igual en la legislación urbanística catalana, cuyo texto refundido aprobado por Decreto legislativo de 12 de julio de 1990 contiene idénticas reglas, con el importante añadido de que cuando las corporaciones carezcan de medios técnicos y de gestión adecuados para la inspección podrá la Administración autonómica prestar los medios necesarios para hacer efectiva dicha potestad (26).

Entre los tipos de inspección es, quizás, la inspección financiera y tributaria la que ofrece perfiles más definidos. Su tradición y la encomienda de funciones de comprobación de la situación tributaria de todos los obligados hacen de esta modalidad el prototipo por excelencia, incluida la carga abundantísima de problemas jurídicos que su ejercicio provoca (27). Algo parecido ocurre, como ya se señaló, con la inspección en materia de Trabajo y Seguridad Social, que tiene en nuestro país una tradición acreditada de diseño y operatividad. En ambos casos, la estricta vinculación de Cuerpos funcionariales muy profesionalizados al ejercicio de estas potestades asegura, de un lado, la efectividad de las Administraciones inspectoras y, de otro, los deberes de confidencialidad o secreto que, en principio, son exigibles a los funcionarios que inspeccionan y que, por supuesto, se extienden a *todos*, absolutamente todos, quienes participan en esa función, como veremos.

También son tradicionales, aunque no todas en la vinculación de profesionales especializados y acreditados, otras modalidades como la inspección sanitaria y de consumo (28), la inspección crediticia, de valores o seguros (29), en materia de transporte (30) o de seguri-

(25) M. CASINO RUBIO, voz «Inspección urbanística», en la *Enciclopedia Jurídica Civitas*, vol. III, Madrid, 1995.

(26) Estos preceptos catalanes reflejan la Ley estatal del Suelo, y concretamente su artículo 252, que también se incluye entre la relación de anulados, por inconstitucionalidad en la supletoriedad, en la citada Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.

(27) Aunque existe sobre esta potestad de inspección tributaria una impresionante bibliografía, remito al lector a la voz (obra de CASADO OLLERO y DE LA PEÑA VELASCO) «Inspección tributaria», en la *Enciclopedia Jurídica Civitas*, tomo III, págs. 3618 a 3620, por su descriptividad y sencillez.

(28) Ley General de Sanidad, de 25 de abril de 1986 (art. 43, sobre la Alta inspección), y Ley de 19 de julio de 1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (arts. 5 y 34.8, muy especialmente).

(29) Ley Reguladora de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, de 28 de julio de 1988; Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, de la misma fecha; Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, de 8 de noviembre de 1995, fundamentalmente, además de la Ley del Banco de España, de 1 de junio de 1994. Sobre las funciones de «supervisión» de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, véase un excelente comentario de Mercedes FUERTES, en la «Revista de Derecho Bancario y Bursátil», núm. 49, enero-marzo 1993, págs. 7 y ss.

(30) Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, de 30 de julio de 1987 (arts. 32 y ss.).

dad industrial (31), la inspección en el ámbito turístico (32); incluso otras mucho más novedosas como la inspección medioambiental (33) o la *deportiva* (34).

Sin duda, en lo que se refiere a la diferente posición constitucional de las Administraciones estatal y autonómicas, un caso paradigmático es el de la llamada «Alta inspección», según la cual la Administración estatal, en determinados supuestos expresamente previstos, puede vigilar o supervisar el cumplimiento de las actuaciones o actividades que se derivan de competencias compartidas, esto es, aquellas que se refieren a «materias» (o sectores) en las que, por expresa disposición constitucional, el Estado se ha reservado la función legislativa, pero las Comunidades Autónomas realizan la función de desarrollo legislativo y, fundamentalmente, de ejecución. Esta «Alta inspección» habilita a la Administración General del Estado para garantizar una correcta interpretación de la normativa estatal, y también de la propia normativa de las Comunidades Autónomas, en su indispensable interrelación.

El concepto de alta inspección es, de todos modos, de muy difícil delimitación. Como señaló en su día el Tribunal Constitucional, la alta inspección «no es reducible a esquemas genéricos, ni puede abstraerse de los concretos servicios, prestaciones, actividades que dicha inspección tenga por objeto conocer, supervisar, fiscalizar o corregir, subsumiéndolos al respectivo régimen jurídico y, en todo caso, no puede confundirse en las relaciones de las diversas inspecciones, en su caso, de una misma Administración con aquella otra que (...), por definición, actúa en un espacio fronterizo entre

(31) Ley de 16 de julio de 1992, de Industria, y, principalmente, su Reglamento de Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial, aprobado por Real Decreto de 28 de diciembre de 1995. Un modelo de desarrollo autonómico, en el ya citado Decreto aragonés 67/1998, de 31 de marzo, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de vigilancia del cumplimiento de la legislación sobre seguridad de productos, equipos e instalaciones industriales.

(32) Todas las Leyes autonómicas dictadas en materia turística prevén ya un sistema de inspección turística. Por citar alguna de las más recientes, véase la Ley de Extremadura reguladora del turismo, de 20 de marzo de 1997 («BOE» de 30 de mayo de 1997); Ley navarra de Disciplina Turística, de 17 de noviembre de 1997 («BOE» de 22 de enero de 1998), y Ley de Castilla y León de 19 de diciembre de 1997 («BOE» de 10 de marzo de 1998).

(33) Especialmente exigente es la Ley Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos, de 14 de mayo de 1986 (art. 10, desarrollado por un minucioso Reglamento, aprobado por Real Decreto de 20 de julio de 1988).

(34) La Ley estatal del Deporte, de 15 de octubre de 1990, obliga a todos los deportistas con licencia a someterse a los controles previstos para las sustancias y métodos prohibidos en el deporte y seguridad en la práctica deportiva. Entre la legislación autonómica reguladora del deporte, la Ley riojana, de 2 de mayo de 1995, ha previsto específicamente una *inspección deportiva* (arts. 78 y ss.), con objeto de vigilar y comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia deportiva, especialmente de las instalaciones y titulaciones, así como del «seguimiento» y control de las subvenciones.

dos Administraciones: la estatal y las de las Comunidades Autónomas» (35).

5. LOS VÍNCULOS ENTRE EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN Y LA POTESTAD DE INSPECCIÓN

Un comentario especial merece, por su polémico planteamiento, el supuesto de la potestad inspectora que se deriva de las facultades (también potestad, a mi juicio) de *coordinación*. Allá donde la Administración estatal tiene asignadas funciones de coordinación, es inevitable que tal función de coordinación conlleve la potestad de inspección, pues sólo será posible garantizar aquella función coordinadora cuando se pueda vigilar el ejercicio de las actividades susceptibles de tal coordinación. Como es bien sabido, y aunque se trata de un término muy mal utilizado en la legislación vigente, la coordinación implica una cierta «superioridad» o «supremacía» de quien coordina. El Tribunal Constitucional señaló en su momento que la función de coordinación

«persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema (...) En consecuencia, la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias, estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario» (36).

(35) Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de febrero de 1982 («BOE» de 22 de marzo), dictada a propósito de la interpretación del sentido de «alta inspección» en materia educativa. La Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1983, de 28 de abril, pone algunos límites al ejercicio de esta «alta inspección», en la que sí cabe la comprobación, verificación, la información e incluso el *planteamiento de la posible sanción* a imponer en los casos de incumplimiento. La cuestión se centraría, entonces, en la posibilidad para la Administración estatal de plantear también medidas cautelares, absolutamente indispensables para el ejercicio eficaz de esta alta inspección, a lo que parece responder afirmativamente la ya citada Sentencia 278/1993, de 23 de septiembre.

(36) Sentencia 32/1983, de 28 de abril.

Si la competencia de coordinación presupone, lógicamente, que hay algo que debe ser coordinado, es lógico pensar que para averiguar el correcto cumplimiento de ese «deber» puedan utilizarse potestades de supervisión, análisis, comprobación, etc., que caracterizan a la potestad de inspección y que, aun pudiendo significar en principio una acción o intervención sobre las materias objeto de inspección —de lo que no cabe duda—, ello no significa desvalor alguno de las competencias propias de cada Administración, en la medida en que la potestad de inspección jamás puede servir para suplantar la distribución constitucional, e incluso legal, de las competencias respectivas.

Pues bien, cuando la legislación atribuye a algún órgano de la Administración estatal funciones de dirección y coordinación, no puede descartarse la inevitabilidad del ejercicio de la potestad de inspección, especialmente cuando el ejercicio de determinadas facultades de las Administraciones autonómicas excede de su propio ámbito, por su propio contenido o naturaleza. Así lo expresó, en su momento, nuestro Tribunal Constitucional, cuando en materia de «protección civil» señalaba:

«El ejercicio de la superior dirección, coordinación e inspección por el Ministerio del Interior tampoco puede estimarse fuera de la competencia estatal, en cuanto se refiera a supuestos que excedan del ámbito autonómico. Las facultades autonómicas en materia de protección civil no pueden impedir, por la misma naturaleza del régimen de concurrencia de que se trata, la existencia de unas facultades superiores de coordinación e inspección a cargo del Estado, donde está en juego el interés nacional (...) Lo mismo cabe decir de las facultades de superior inspección de los servicios que, sin embargo, no pueden convertirse en un control tutelar de la acción administrativa de la propia Comunidad Autónoma» (37).

6. LÍMITES RELEVANTES DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD

Parece poco posible generalizar —y más en un trabajo como éste— los aspectos limitativos del ejercicio de las inspecciones, su puesta su extremada variedad sustantiva y formal. Ahora bien, si, *de*

(37) Sentencia de 19 de julio de 1990 (Fundamento Jurídico XIII).

modo indirecto, toda potestad inspectora —incluso, en cierto modo, la de alta inspección— afecta a sujetos privados, las potestades o funciones de inspección más relevantes y abundantes en nuestro Ordenamiento jurídico son las que afectan *de modo directo* a actividades, conductas, instalaciones, objetos o productos de aquéllos. Como ya vimos, en opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA, la potestad comporta dos consecuencias, una de carácter negativo, dado que la potestad administrativa no puede ejercerse sino en servicio del interés común, y otra de carácter positivo, pues la Administración está obligada al ejercicio de las potestades cuando ese interés común lo exija (38). Y es que, en verdad, si toda potestad obliga a personas físicas o personas jurídicas de naturaleza privada, por su posición genérica o específica en relación con las Administraciones (39), la de inspección constituye una advertencia de control permanente del cumplimiento de obligaciones o deberes, tanto desde la perspectiva jurídico-formal como desde el punto de vista sustantivo. El sujeto u objeto inspeccionable lo es sólo en la medida en que aquél resulta obligado a hacer algo y hacerlo de manera determinada o éste a tener algo en las condiciones dispuestas por las normas, sea de una forma estricta o genéricamente determinada. En el fondo, como las demás potestades, es un instrumento adecuado para efectuar la concreción del poder público en técnicas jurídicas precisas, y, por ello, debe ejercerse siempre, y *en todo caso*, por razones de interés público.

Al tratarse de actuaciones administrativas de comprobación o verificación de algo (actividad u objeto), suponen un control bastante difuso en sus contornos. El planteamiento de esta potestad, en su concepción y en el procedimiento de efectivizarla, y su cada vez más frecuente previsión en las leyes —y correspondiente atribución a las Administraciones públicas—, hace muy difícil precisar en las normas de cobertura los límites de tal potestad, no solamente por la dificultad en sí de definir con rigor el alcance de la acción administrativa en este ámbito, sino, muy especialmente, por la habitual y verosímil confrontación entre esta acción y otros relevantes derechos de los sujetos obligados, bien sean derechos o libertades de naturaleza «fundamental» o bien de otros derechos subjetivos de rango inferior. No ocurre lo mismo con los intereses, toda vez que no hay posibili-

(38) *Curso de Derecho Administrativo*, cit., tomo I, 8.ª ed., pág. 437.

(39) Aludo aquí al espinoso y problemático tema de las relaciones generales y especiales de sujeción, excelentemente tratado por los Profesores GARCÍA MACHO, LÓPEZ BENÍTEZ y LASAGABASTER HERRARTE. Vid. Ricardo GARCÍA MACHO, *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución española*, Ed. Tecnos, Madrid, 1992; Mariano LÓPEZ BENÍTEZ, *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Ed. Civitas, Madrid, 1994, e Iñaki LASAGABASTER HERRARTE, *Las relaciones de sujeción especial*, Ed. Civitas, Madrid, 1994.

dad, jurídicamente, a mi juicio, de confrontar el ejercicio de la potestad de inspección con los «intereses» de las personas físicas o jurídicas, al situarse en distinto plano jurídico. Pero si nadie, consiguientemente, podría invocar un interés legítimo, personal o directo para oponerse al ejercicio de la potestad de inspección, en cambio, a mi modo de ver, sí podrían invocarse intereses, incluso simples o de mera constatación de legalidad, para forzar a la Administración al ejercicio de dicha potestad de inspección allá donde esté previsto y sea menester.

En términos, pues, excesivamente genéricos, diremos que las funciones inspectoras ni son ilimitadas, en tiempo, forma y alcance, ni pueden ejercerse libre o discrecionalmente de modo absoluto, ni son practicables *en todo* el ámbito o materia o sector en que son factibles jurídicamente, ni son exigibles por terceros *ad libitum*. Por supuesto, tampoco pueden vulnerar las propias normas de procedimiento administrativo específico o general, ni las de protección de derechos fundamentales de los ciudadanos. En este sentido, y por todas, hay que recordar, fundamentalmente, la Ley Orgánica de 29 de octubre de 1992, de regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal, o, en otro plano, la Ley de 26 de febrero de 1998, reguladora de los derechos y garantías de los contribuyentes, encaminada, sobre todo, a salvaguardar las informaciones obtenidas en las inspecciones tributarias.

7. LA FORMA Y PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN. EN ESPECIAL, LAS ACTAS

La potestad de inspección se ejerce bien de oficio o bien por denuncia. Partiendo del punto de vista de la existencia de potestades *regladas* y *discrecionales*, deberíamos entender que las potestades de inspección, investigación o supervisión son regladas, desde la perspectiva de su desarrollo práctico, y discrecionales, desde el punto de vista de su puesta en marcha. Pero esta distinción resulta sumamente peligrosa, por generalista y porque, aun siendo «discrecionales» las apreciaciones de circunstancias singulares, de oportunidad incluso, en el ejercicio del poder público —como advierte GARCÍA DE ENTERRÍA, «sustancialmente eso es la política, lo cual es ilusorio pretender desplazar del gobierno de la comunidad» (40)—, lo cierto es que la potestad de inspección, a diferencia de otras como la expropiato-

(40) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso de Derecho Administrativo*, cit., tomo I, pág. 447.

ria, sancionatoria o reglamentaria, no cabe identificarla nunca como vinculada a la oportunidad, pues es la condición más fiable de la seguridad y tranquilidad del cumplimiento de las normas.

Desde luego, inspección debe realizarse por agentes autorizados que, además de sus condiciones de tecnificación y conocimiento acreditado, pueden gozar de la condición de «agentes de la autoridad» no solamente a los efectos administrativos, sino incluso a efectos penales. La importancia de su condición y función tiene como contrapartida las obligaciones de sigilo o secreto que les son exigibles, incluso con la posibilidad de sanción penal, pues se encuentra tipificado en el Código Penal el delito de revelación de asuntos o materias de los que se tiene conocimiento por razón del cargo, ya que la confidencialidad es una garantía para los inspeccionados (41).

En cuanto al procedimiento, suele estar regulado deficientemente, aunque creo que de forma deliberada (42). Sin embargo, en algunos supuestos, como es lógico, la regulación es extremadamente detallista (43).

El ejercicio de la potestad de inspección se materializa, por lo general, en documentos concretos denominados usualmente como Actas. Estos documentos son antecedente imprescindible para que la inspección se entienda como correctamente realizada, aunque el contenido del Acta no necesariamente tiene garantizada la autenticidad, y el órgano que debe adoptar la decisión definitiva no está vinculado estrictamente por dicho contenido, dado que, frente al ejerci-

(41) Artículos 198 y 413 y siguientes del vigente Código Penal. El artículo 12 de la Ley de 14 de noviembre de 1997, ordenadora de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social, como el artículo 7 del Real Decreto de 25 de abril de 1986, sobre inspección tributaria, prescriben riguroso secreto o sigilo para los funcionarios inspectores. Este es, por lo demás, un lugar común en todas las demás normas reguladoras de las inspecciones en los diversos ámbitos materiales, incluidos, por supuesto, aquellos en que existe *delegación de la Administración* en organismos privados de control, homologación o supervisión. Véase, por ejemplo, el artículo 5 del Real Decreto de 14 de octubre de 1994, sobre inspección y buenas prácticas de Laboratorios, o los artículos 3 y 4 de la Ley valenciana de Inspección y Disciplina Turística, de 2 de marzo de 1989.

(42) El Reglamento de la Inspección Tributaria es, sin duda, el más completo —y también el más polémico— dada su tremenda relevancia y efectos. En general, el procedimiento de inspección se adapta a los postulados del procedimiento administrativo general regulado en los artículos 68 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Para la inspección sobre instituciones crediticias, advierte Marta FRANCH, «el procedimiento de inspección no está regulado de forma concreta en ninguna norma jurídica», por lo que debe remitirse a las escuetísimas normas generales de la Ley del Procedimiento Administrativo. Sin embargo, esta precariedad no resulta tan evidente en las prácticas de las inspecciones tributarias, laborales, de consumo, de seguridad industrial, en las que se detecta una amplísima y minuciosa forma de ejercicio de la inspección. Cuando esta inspección se desarrolla por el método «indirecto» de organismos privados «colaboradores», el procedimiento práctico se regula con detalle en las normas correspondientes, pero existen serias dificultades para la aplicación de las garantías de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

(43) Véase, por ejemplo, el Real Decreto de 16 de febrero de 1998, aprobatorio del Reglamento de Explosivos.

cio de la potestad de inspección, los inspeccionados disponen de un completo cuadro de garantías que sirven de compensación a esta relevante potestad (44). Ahora bien, el contenido de las Actas puede servir, y sirve frecuentemente, para que el órgano a quien corresponde la decisión definitiva pueda adoptar medidas cautelares, sin perjuicio de que la resolución final sea de uno u otro sentido (45).

La potestad de inspección es incompatible con la obstrucción u obstaculización que procede de los obligados a soportarla. Tanto es así que quien obstruya u obstaculice el ejercicio de la potestad puede ser sancionado administrativamente o incluso penalmente, al igual que ocurre con los funcionarios que «con motivo de sus inspecciones hubiesen silenciado la infracción de Leyes o disposiciones normativas de carácter general...» (46).

Es frecuente, por último, que de la práctica de las inspecciones obliguen a los inspeccionados al pago de tasas (47).

8. ALGUNAS CONSECUENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD

La vertiente positiva del ejercicio de la potestad de inspección no es sólo la defensa y protección de los intereses generales, sino incluso la de los intereses particulares, en todos los supuestos en que el ejercicio de la potestad deriva en la corrección o ajuste a la norma de la actividad, objeto o persona inspeccionados, porque ello constituye un aval o garantía que puede ser esgrimido por los inspeccionados en su momento. Sin embargo, en los casos de verificación o consta-

(44) A veces, los actos contienen «evaluaciones de conformidad», que son básicas para la exención de responsabilidad (véase, por ejemplo, el Real Decreto de 27 de febrero de 1998, sobre Embarcaciones de recreo, dictado en aplicación de la Directiva europea 94/25, de 16 de junio de 1994). La Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de abril de 1990, dictada a propósito de la impugnación de la Ley de 26 de abril de 1985 que modificó la Ley General Tributaria (Fundamento Jurídico VIII), contiene un impecable razonamiento acerca del significado y función de las Actas (en materia de inspección de tributos), y especialmente de su valor probatorio, aunque no determinante, por sí mismo, de ningún tipo de sanción.

(45) Incluso pueden adoptar estas medidas los organismos privados o «colaboradores» de las Administraciones. Véase, en este sentido, el artículo 12 del Decreto aragonés 67/1998, de 31 de marzo. El artículo 3 del Real Decreto de 11 de marzo de 1994, que regula las instalaciones de recepción de residuos oleosos procedentes de los buques, permite el bloqueo en los puertos cuando de la comprobación (inspección) se desprenda que no se pueden descargar los residuos.

(46) Artículos 307, 310, 326, 329, entre otros, del Código Penal, aprobado por Ley Orgánica de 23 de noviembre de 1995. Recuérdese, a este respecto, el ya citado artículo 34.8 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

(47) En general, las leyes o normas reguladoras de las tasas y precios públicos contienen preceptos concretos sobre el particular.

tación del incumplimiento de las condiciones o requisitos normativos y técnicos, la potestad de inspección puede derivar en el ejercicio de otra potestad mucho más importante, como es la potestad sancionadora, e incluso el surgimiento de responsabilidades adicionales como son las obligaciones de reposición de las cosas a su estado primitivo, restauración de objetos, reparación de daños o pago de indemnizaciones debidas (48).

Frente a estos aspectos positivos, por su funcionalidad, hay otros bastante negativos. No son escasas las ocasiones en que las Administraciones públicas —sus órganos responsables— fuerzan a sus «inspectores» a obtener resultados tangibles del ejercicio de la potestad. Es paradigmático, no por ser caso aislado sino por su repercusión judicial, el supuesto de la Inspectora de Trabajo sancionada por no levantar un Acta de inspección pese a ser requerida por sus superiores. Aunque la Sala de lo contencioso-administrativo de instancia le dio la razón y anuló la sanción, el Tribunal Supremo revocó en apelación dicha Sentencia. Ante el recurso de la funcionaria, la Sala de Revisión del Tribunal Supremo confirmó la Sentencia de este Tribunal y, por tanto, la sanción impuesta. Sin embargo, el Tribunal Constitucional estimó el recurso de amparo y anuló las Sentencias del Tribunal Supremo, dejando firme la de la Sala de instancia que había anulado la sanción. De esta Sentencia es destacable su reproche a la identificación entre los deberes funcionariales y el criterio de los superiores, lo que llevó a considerar no tipificada la infracción por no levantar el Acta. El Tribunal Constitucional señaló que no cabe entender ni es constitucionalmente posible incluir entre los deberes funcionariales la plena y previa sintonía con sus superiores (49).

Hay, por supuesto, bastantes riesgos derivados de la «incompetencia profesional» de ciertos inspectores, mal formados o incapacitados por la extremada complejidad de los asuntos a inspeccionar o la falta de rigor de las normas que los regulan. Y, también, por la «ineficacia provocada» desde la superioridad, como ha señalado agudamente NIETO. Concluyo citando su dura y negativa crítica, aunque con la advertencia de que no la considero generalizable:

«Por si lo anterior no fuera bastante, a la intervención se acumula ocasionalmente la inspección. Si la intervención funciona rutinariamente en todos y cada uno de los expedientes, de forma muy distinta opera la

(48) Por todas, véase en este sentido el artículo 100 de la Ley de Costas, de 28 de julio de 1988.

(49) Sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de noviembre de 1990 («BOE» de 3 de diciembre de 1990).

inspección. Los servicios de inspección no actúan automáticamente sino de forma específica respecto de órganos o funcionarios o procedimientos concretos. Cuando surge una sospecha de irregularidad se envía a un inspector o inspectores que estudian sobre el terreno lo que ha sucedido y como estos funcionarios disponen de una experiencia y de una información mucho más completa —y mucho más reciente— de la que manejará en su día el juez, sus posibilidades de descubrimiento son amplísimas. Y, sin embargo, también resultan ineficaces por completo debido a las siguientes causas: por lo pronto, sólo actúan cuando se lo ordena su superior, lo que significa que, si desde arriba se pretende ocultar algún caso, sencillamente no se les llama; y en segundo término, los resultados de su investigación son meramente informativos, es decir, que ellos se limitan a elevar su informe a la superioridad y ésta puede archivarlo sin más por graves que sean las denuncias. La consecuencia final puede imaginarse: los inspectores pierden sus estímulos y, sabiendo de antemano que de nada vale su esfuerzo —y que incluso lo que se quiere es que no se esfuerzen—, apenas si realizan unos trámites formales para reservar su energía, si llega el caso, a situaciones y hechos que sus superiores no quieren ocultar —o que incluso quieren perseguir seriamente—, pagando así por todos quienes no están relacionados con soborno alguno» (50).

(50) Alejandro NIETO GARCÍA, *Corrupción en la España democrática*, Ed. Ariel, Barcelona, 1997, pág. 231.